



Organiza: CONDESAN

“MÁS ALLÁ DEL SECTOR AGRÍCOLA: DESARROLLO TERRITORIAL RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE”

**Por: Presentación a título personal de
César Falconí
(Jefe del Centro de Inversiones para
América Latina y el Caribe, FAO Central)**

1. Introducción

El desarrollo de las áreas rurales es crítico para el mejoramiento del bienestar nacional en muchos de los países. En América Latina y el Caribe, sin embargo, los logros en el desarrollo de territorios rurales han sido relativamente limitados. Muchos de los gobiernos y agencias de desarrollo dejaron de enfatizar el desarrollo rural en los últimos veinte años, y la pobreza rural permanece a pesar de las altas tasas de la migración rural – urbana.

Con la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) y la crisis de los precios de los alimentos, el desarrollo de los territorios rurales está volviendo a la agenda del desarrollo. Especialistas trabajando en este campo expresan que los enfoques actuales difieren de las políticas y programas de desarrollo integrado, de arriba hacia abajo del pasado. El enfoque territorial recomendado combina los esfuerzos relacionados a la provisión de bienes públicos, la promoción de actividades productivas privadas y el fortalecimiento de las capacidades tanto al nivel nacional como local. Esta nota indica los meritos potenciales de este nuevo enfoque y presenta el caso del desarrollo territorial rural como parte de una estrategia de reducción de la pobreza, crecimiento y desarrollo general.

2. La Necesidad de llevar el desarrollo a las Áreas Rurales

En muchos países de la región, pobreza es sinónimo de ruralidad. Las tasas de pobreza crónica en América Latina en el 2004 fueron tres veces mayores en los hogares rurales que en los urbanos. Casi dos tercios de los habitantes rurales son pobres, comparados con el 38% de su contraparte urbana. Sólo unos pocos países han sido capaces de reducir la pobreza rural, y en la mayoría en los que disminuyó fue por resultado de la migración de las áreas rurales a urbanas.

A pesar de ello, se ha logrado progreso en los sectores sociales y en el establecimiento de una infraestructura social. América Latina está educiendo la brecha urbana-rural en educación; las tasas de retiro de los colegios están disminuyendo mas en las áreas rurales que en las ciudades; y se ha progresado en términos de calidad y cantidad en los caminos, electricidad y telefonía.

Pero el progreso en la economía rural fue selectivo y mucho menos efectivo. Las reformas de los 1990s crearon un ambiente propicio para incrementar las inversiones privadas, y ayudaron a impulsar las exportaciones no tradicionales agrícolas, así impulsaron la reestructuración productiva

de la agricultura comercial. La retirada del sector público y la insuficiente entrada del sector privado en los servicios agropecuarios, ha provocado importantes vacíos que han debilitado la capacidad competitiva del sector agropecuario, en especial la de los sectores tradicionales.

Los cambios en la estructura del empleo rural y en las estrategias de generación de ingresos de las familias rurales son sustantivos. El peso de la PEA agrícola ha disminuido desde un 42% en los años 70, a menos del 24% en el 2000. Cerca de 44 millones de personas conforman la población agrícola económicamente activa de la región, de las cuales el 17% son mujeres. Los residentes rurales con empleo no-agrícola representan aproximadamente 20 millones de personas (o casi el 45% de la PEA agrícola). El peso relativo del empleo rural no-agrícola en el empleo de los hogares rurales creció, en las últimas décadas, un poco más del 4% anual en promedio, mientras que el propiamente agrícola, se redujo en un 0.4% por año o, si se incluye el empleo agrícola de los residentes urbanos se mantuvo prácticamente constante. Los ingresos derivados del empleo rural no-agrícola en la segunda mitad de los 90s, representaban en promedio el 47% del ingreso rural total, con una estructura ocupacional semejante a la de los empleos urbanos, aunque a niveles de productividad más bajos y con un mayor peso relativo de los servicios. Las mayores y mejores oportunidades de empleos rurales no agrícolas se concentran en áreas de mayor dinamismo agrícola. Como un resultado, el desarrollo de la agricultura es crítico para capturar el potencial de las áreas rurales y su población.

La sensibilización de la importancia de los temas ambientales ha liderado un mayor reconocimiento de las contribuciones de las áreas rurales a la sostenibilidad económica y ambiental. La creciente demanda por alimentos más saludables, agua limpia y biocombustibles, así como los nuevos servicios ambientales tales como el secuestro de carbono, o la provisión de servicios recreacionales, presentan nuevas oportunidades de ingresos e inversiones para la población rural.

Para aprovechar al máximo el potencial rural, y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) para reducir la pobreza, y enfrentar los impactos de la crisis financiera en el mediano y largo plazo, la agenda del desarrollo necesita considerar adecuadamente el desarrollo de los territorios rurales y enfrentar los principales problemas estructurales que tiene la población rural; en breve, el acceso a los servicios y mercados.

3. El Desarrollo de los Territorios Rurales y Pobreza: Lecciones Aprendidas

En el pasado reciente las estrategias de intervención en el sector rural se basaron en dos líneas principales de acción que se implementaron en forma desarticulada y no formaron parte de una estrategia dirigida al desarrollo y a la formación de una sociedad moderna y equitativa. Una primera línea de acción estuvo dirigida a la modernización de la producción agropecuaria como un instrumento del desarrollo económico. La segunda, identificada con el desarrollo rural, fue instrumentada a través de un grupo de programas y proyectos dirigidos a abordar la problemática de la exclusión social y económica de los pobres rurales, con medidas parciales que no se han integrado en políticas estables.

Las estrategias de reducción de la pobreza deben considerar opciones de reducción de pobreza basadas en la heterogeneidad de la población rural. Estas opciones incluyen la propia migración, las intervenciones sociales explícitas para promover el cambio en los activos, la reducción de la vulnerabilidad, el empoderamiento a través de la formación de capital humano y social necesario para el funcionamiento de las instituciones democráticas, y el fortalecimiento de la participación y de las diversas organizaciones existentes en el medio rural. Un enfoque de inclusión sociocultural con un conocimiento profundo de la situación en el territorio es indispensable.

La agricultura es el sector más representativo en el área rural, pero la transformación productiva del área rural es más que lo agropecuario. El concepto de “lo rural” que ha estado vigente en América Latina y el Caribe es anticuado y afectó la calidad del diseño y de la ejecución de las estrategias, políticas y programas de desarrollo, subestimó el peso de lo rural, confundió lo rural con lo agropecuario y no resaltó los vínculos rural-urbanos.

Las reformas de políticas han reducido la intervención pública en el ámbito rural. Las reformas estructurales de los últimos 15 a 20 años han eliminado buena parte de los instrumentos de política pública sectorial del pasado, como subsidios, tipos de cambio diferenciados, franquicias, poderes de compra de las empresas estatales, y fijaciones de precios a productos básicos. El apoyo público a actividades de desarrollo agrícola se ha reducido a un promedio menor al 5% del total del gasto público. Y el sector privado no ha llenado el vacío que ha dejado la disminución del gasto público en investigación, extensión, sanidad, y comercialización.

La debilidad de la arquitectura institucional constituye un obstáculo serio para el desarrollo de los territorios rurales. La necesaria evolución hacia un conjunto más amplio de actividades agrícolas y no-agrícolas en el ámbito rural junto a las demandas por mayor competitividad rural en un mundo globalizado, ponen de manifiesto importantes debilidades institucionales para poner en marcha un proceso duradero de desarrollo rural en la región. En general, en la región se necesitan instituciones públicas y privadas efectivas y dinámicas para atender las demandas del sector rural.

La transformación institucional debe dar énfasis a la participación y concertación. Es necesario dar un nuevo énfasis al desarrollo institucional, a la modernización del Estado vinculado al ámbito rural, a la generación de nuevas políticas públicas que promuevan las acciones del sector privado, de la sociedad civil y de los gobiernos locales. La mayor participación de actores locales en la conceptualización, diseño e implementación de acciones favorece el empoderamiento de la sociedad local y asegura la sostenibilidad de dichas acciones, así como la creación de plataformas de concertación público-privado.

Es esencial considerar las dimensiones ambientales, sociales y culturales en proyectos orientados geográficamente. Los problemas ambientales en el medio rural responden a fallas de mercado y fallas de gobernabilidad. El manejo no sustentable de los recursos naturales vinculados al ámbito rural no se resuelve sólo mediante la promulgación de leyes y la creación de instituciones, o invirtiendo en mitigación o reparación. Son también las políticas e incentivos económicos los factores que moldean la conducta de los individuos, productores, empresas y las instituciones en relación al uso de los recursos naturales.

Las lecciones aprendidas de las experiencias pasadas, necesitan ser incorporadas en el diseño de los nuevos programas y políticas de desarrollo de los territorios rurales, para evitar así los errores de los anteriores programas integrados de desarrollo rural, que afectan al potencial de las áreas rurales. La modernización de las políticas nacionales y la manera en que los servicios son proveídos a las áreas rurales deberían ir de la mano con el apoyo de las instituciones locales para incluir su participación. Esto considera el empoderamiento de las instituciones locales y el fortalecimiento de su capacidad operacional, como también los esfuerzos de conseguir que los sectores públicos y privados formulen conjuntamente una agenda para las áreas rurales específicas. Relacionar los procesos de desarrollo en el ámbito nacional y local es crítico para utilizar al máximo el potencial de las áreas rurales.

4. Empoderando a los actores locales en la transformación de las áreas rurales: Desarrollo Territorial Rural

Ha llegado el momento de incorporar las lecciones aprendidas dentro de un enfoque renovado, en el cual el desarrollo de los territorios rurales se entiende como un proceso simultáneo de transformación productiva, institucional y social de un espacio rural determinado, que es denominado enfoque territorial rural. La transformación productiva apunta al crecimiento sustentable de la economía, en tanto que la modernización institucional propone una institucionalidad que genere incentivos y patrones de inversión que favorezcan la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad. Ambos objetivos deben impulsarse simultáneamente, pues mientras el primero permite generar los empleos e ingresos requeridos para superar la pobreza, es el segundo el que hace que el nuevo enfoque no sea una simple propuesta de “crecimiento con goteo” hacia los sectores pobres.

El enfoque territorial del desarrollo territorial rural (ver anexo-resumen sistematizado) resalta los vínculos urbano-rurales y promueve la potencialidad de pequeños núcleos urbanos o ciudades intermedias, así pueden constituirse en motores de actividades agrícolas y no agrícolas. El enfoque territorial complementa los programas tradicionales (por ejemplo, sanidad, desarrollo tecnológico, titulación de tierras) que los gobiernos y las agencias de desarrollo promueven desde un punto de vista sectorial con cobertura nacional, reconociendo que las posibilidades de impulsar un proceso de este tipo dependerá de las características de cada territorio con respecto a su potencial productivo y a sus condiciones institucionales. Acciones al nivel nacional y local son necesarias para promover este nuevo enfoque de desarrollo territorial rural.

A Nivel Nacional

Las distintas potencialidades económicas de las regiones rurales requieren de intervenciones con un enfoque territorial diferenciado. La magnitud y complejidad de los desafíos del desarrollo de los territorios rurales no han sido abordados en el pasado con enfoques globales, ni con asignaciones de recursos suficientes, sino con proyectos puntuales, discontinuos y con escasa articulación a estrategias y políticas nacionales. Actualmente, el desarrollo de los territorios rurales se concibe cada vez más como parte de una visión nacional del desarrollo, es decir como la dimensión rural del desarrollo, utilizando una definición amplia de lo rural. Esto no significa un regreso a la formulación de programas de desarrollo rural integrado, que fracasaron por su conceptualización rígida de arriba hacia abajo, ausente de criterios participativos y de empoderamiento de las comunidades locales y beneficiarios.

Las estrategias y políticas de desarrollo de los territorios rurales deben ser coherentes con las políticas macroeconómicas y deben incluir la totalidad del ámbito rural y las relaciones rural-urbanas, incorporando el carácter multiactivo de las estrategias de vida de las familias rurales, definiendo opciones para el empleo agrícola y no agrícola, el pluriempleo y la migración. Por lo tanto, las estrategias y políticas deben diferenciarse social y territorialmente, considerando desde el inicio las condiciones de replicabilidad y amplificación de iniciativas exitosas de menor escala a aquellas de mayor cobertura y capacidad de impacto. Poniendo en marcha, en definitiva, programas de desarrollo de los territorios rurales como procesos de aprendizaje.

La integración a los mercados locales y/o internacionales es necesario para una exitosa transformación productiva. El desarrollo basado en el autoconsumo o en la autosuficiencia de los hogares pobres en el mejor de los casos puede contribuir a estabilizar la pobreza, pero difícilmente a superarla. Es necesario incluir a los sectores rurales en la definición de las estrategias de apertura de mercados regionales y mundiales de productos agrícolas y agroindustriales, así como también consolidar su capacidad para participar con productos de mejor calidad. Se trata de cambiar la estrategia orientada por la oferta, característica de muchos proyectos, por una orientada por la demanda externa al territorio rural, tanto en los mercados nacionales como en los internacionales.

Igualmente se requiere el fomento de la reconversión productiva mediante la consolidación de los programas de reformas de políticas públicas, orientados a reducir las distorsiones en los mercados, a facilitar el ajuste temporal de los agentes económicos con medidas compensatorias para productores y consumidores de bajos ingresos afectados por las reformas, y a desarrollar nuevos instrumentos de apoyo al sector privado, especialmente para el fortalecimiento de la capacidad del sector empresarial de pequeño y mediano tamaño y de las organizaciones de productores.

Especial atención se debe dar a la modernización de servicios productivos para el sector privado, que incluye el fortalecimiento de los sistemas de información de mercados, la promoción de las exportaciones, la sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos, la certificación de calidad de los productos agropecuarios, así como la investigación, el desarrollo y la transferencia de tecnología, la capacitación empresarial y profesional, y la consolidación de los derechos de propiedad intelectual. Los retos del mercado requieren que los servicios que sean orientados a la demanda, flexibles y de alta calidad. Asimismo, es necesario desarrollar instrumentos innovativos que propongan alternativas a los altos costos de transacción en las áreas rurales.

Disminuir los costos de transacción a través de estrategias innovativas es también crítico para el desarrollo de mercados financieros rurales que faciliten las inversiones imprescindibles para la diversificación y modernización de la producción.

Finalmente, mejorar el acceso a tierras y aguas, especialmente de los productores con insuficiente dotación de recursos naturales, restricción que alimenta el círculo de la pobreza y contribuye al deterioro del capital natural de las zonas rurales marginales.

A nivel Local/Territorial

Se necesita tomar decisiones sobre si se debe enfatizar una agenda más productiva o social. Esto depende del potencial económico del territorio objetivo y de su exposición en los mercados externos. Dado que los recursos financieros son limitados, es recomendable que el enfoque se oriente a la transformación productiva del territorio rural con suficiente potencial para una integración sostenible a los mercados más allá del área objetivo.

La transformación institucional del medio rural requiere de actividades específicas que incluyen: (i) modernización de las organizaciones públicas vinculadas al desarrollo rural; (ii) coordinación, controles y equilibrios entre los niveles nacional, provincial y local de gobierno; (iii) promoción de redes y otras formas de asociación entre gobiernos locales, para generar organizaciones de alcance regional; (iv) fortalecimiento de la capacidad de gestión de los poderes locales; (v) asignación de mayores atribuciones y capacidades a los gobiernos locales en lo político, administrativo y financiero; y (vi) vigencia de los derechos ciudadanos de los miembros de los hogares pobres.

El fortalecimiento de las capacidades de gestión local del desarrollo es una área prioritaria para la implementación de este nuevo enfoque. Se deben superar la contradicción que existe entre el carácter sectorial de las políticas públicas, y en muchos casos de los propios programas de inversión financiados por las agencias de desarrollo, y el carácter multisectorial del nuevo enfoque del desarrollo rural. La superación de esta contradicción no se resuelve, como lo prueba la experiencia, con comités de coordinación a nivel nacional o regional. En cambio, los contratos territoriales de desarrollo, las mesas de concertación, los consejos locales de desarrollo rural y otros arreglos institucionales, son fórmulas que permiten superar dicha limitación, sobre todo cuando además de constituir instancias de debate tienen poder de decisión sobre el destino de recursos financieros.

La construcción de alianzas entre el sector privado y el público es otro elemento clave de este nuevo enfoque. Promover el desarrollo no es algo que incumbe solo al sector público como antes se pensaba. La iniciativa privada tiene un papel clave en el desarrollo de la economía rural. Las pequeñas y medianas empresas, los conglomerados y las cadenas productivas son los eslabones fundamentales de la diversificación de las actividades económicas en el medio rural, y requieren apoyo para mejorar su acceso a servicios financieros de bajo costo y largo plazo, y a tecnologías y servicios de desarrollo empresarial. Los programas de desarrollo rural deben por tanto prestar un énfasis especial al fomento de alianzas entre los actores públicos y privados del desarrollo, a efectos de compartir riesgos, maximizar sinergias, promover inversiones, y asegurar una distribución equitativa de los beneficios del desarrollo.

Vinculando los niveles Nacional y Local

Para que este nuevo enfoque de desarrollo económico rural funcione, son necesarios esfuerzos coordinados y conjuntos en los niveles nacional y local. Para que el proceso de transformación productiva sea exitoso e inclusivo, tanto las políticas públicas como los servicios productivos y financieros deben orientarse a la provisión de bienes públicos a las áreas rurales. Igualmente, un proceso de empoderamiento debe darse en el ámbito local para mejorar la participación y la calidad de la demanda local. Estableciendo este vínculo entre los niveles nacional y local, como también los mecanismos de retroalimentación entre los dos, son críticos para movilizar el

Conferencia electrónica: Desarrollo Rural Territorial y Gobernanza de los Recursos Naturales: Reflexiones en los Andes

potencial latente del sector rural y contribuir al alcance de los ODMs, en cuanto a la reducción de la pobreza.

5. A manera de Conclusión

La relativa incapacidad de las anteriores políticas, programas y proyectos de desarrollo rural para lograr impactos significativos sobre los ingresos y el empleo de la población rural y reducir la pobreza rural, junto a las nuevas tendencias y condicionantes de la economía y sociedad rurales y las lecciones aprendidas mediante la experiencia de los gobiernos y agencias de desarrollo, llevan a concluir la necesidad de llevar a la práctica una nueva estrategia de desarrollo de los territorios rurales, basada en un enfoque territorial, multisectorial y participativo. Este nuevo enfoque territorial rural refleja un esfuerzo simultáneo de inversión en la provisión de bienes públicos y en el fortalecimiento de la capacidad de los niveles nacionales y locales. Este enfoque para llegar al pobre rural y movilizar el potencial rural, busca empoderar a los pobladores rurales para que participen en la decisiones, formar esfuerzos coordinados entre el sector privado y público y mejorar las capacidades institucionales y de los recursos humanos para identificar y desarrollar la potencialidad de las economías rurales, y así contribuir a la reducción de la pobreza rural y a la promoción del crecimiento de los territorios rurales.

Anexo. El Desarrollo Territorial Rural (DTR): Un resumen sistematizado¹

El Desarrollo Territorial Rural (DTR) es un enfoque relativamente reciente al problema del desarrollo de las áreas locales. Desde el punto de vista de un desarrollo sostenible, el DTR busca tener en cuenta las oportunidades y restricciones internas de las áreas rurales como resultado de los factores medioambientales, económicas, sociales y culturales del pasado de un territorio, junto a las oportunidades y restricciones externas que resultan de la apertura de las economías locales.

A.1 Siete aspectos clave

El DTR se puede analizar de acuerdo a siete aspectos clave:

- **El enfoque territorial**– Esto implica definir una política de desarrollo sobre la base de la situación particular de un territorio, fortalezas y debilidades. En DTR, un territorio es una unidad geográfica local bastante homogénea, caracterizada por una cohesión social interna, una historia y tradiciones compartidas, un sentido de identidad común, etc. El territorio seleccionado debe tener en todos los casos coherencia y masa crítica suficiente en términos de recursos humanos, financieros y económicos como para apoyar una estrategia de desarrollo viable. El enfoque “territorial” permite a los actores locales definir una política de desarrollo basada en las circunstancias particulares del territorio, activos (fortalezas), restricciones (debilidades), necesidades y oportunidades.

- **Enfoque de abajo hacia arriba** – Este concepto tiene como objetivo animar la participación en la toma de decisiones en el ámbito local en todos los aspectos de la política de desarrollo. Se busca involucrar a los actores locales, incluyendo la comunidad en su conjunto, grupos de interés económicos y sociales e instituciones representativas, públicas y privadas.

- **Enfoque de partenariado y la “Organización Local para el Desarrollo Rural (OLDER)”**– La OLDER es una organización de actores públicos y privados, unidos en un partenariado que identifica una estrategia y plan de acción local común para el desarrollo del territorio. La OLDER es una de las características más originales y estratégicas del enfoque DTR. Dotado con un equipo técnico, capacidad de tomar decisiones y un presupuesto, la OLDER representa un nuevo modelo de organización.

- **Innovación** – Aunque el concepto de DTR y su aplicación práctica son innovaciones en sí mismas, el enfoque DTR enfatiza que las acciones que se lleven a cabo deben ser también innovadoras. Pueden ser (i) acciones para promocionar los recursos locales de una forma nueva, (ii) acciones que son de interés para el desarrollo local pero no son cubiertas por ninguna otra política, (iii) acciones que dan respuestas nuevas a las debilidades y problemas de los territorios rurales, o también (iv) la creación de nuevos productos, nuevos procesos, nueva forma de organización o nuevos mercados. La innovación se encuentra también contenida en las componentes demostrativa y de redes del enfoque: la divulgación de información a otros grupos de actores que deseen aprender de los logros alcanzados en otros lugares o quieran emprender proyectos juntos.

- **Enfoque integrado** – Las acciones y proyectos contenidos en el plan de acción local están ligadas y coordinadas como un todo coherente. La integración puede referirse a todas las acciones realizadas en un solo sector, todas las acciones o grupos de acciones, o, aún más importante, relaciones entre los diferentes actores y sectores económicos, sociales, culturales, medioambientales presentes en el territorio.

- **Redes y cooperación entre territorios**– Mediante el intercambio y circulación de información sobre las políticas de desarrollo rural y la diseminación y transferencia de innovación, la red de

¹ Basado en diversos documentos de programas de innovación rural de la Unión Europea y Asia.

DRT aspira a romper el asilamiento de los OLDERS y a establecer una base de información y análisis de las acciones.

- **Financiación y gestión local** – La delegación a los OLDERS de una gran proporción de la responsabilidad en la toma de decisiones de la financiación y gestión es otro elemento clave del enfoque de DTR. No obstante el grado de autonomía de los OLDERS varía considerablemente dependiendo del modo específico de contexto organizacional.

A.2 La unidad de territorio en el DRT

Este es uno de los puntos clave en el enfoque de DTR. A diferencia del enfoque sectorial, el territorio (área) se considera como un sistema socio-económico integrado por gente, recursos, know-how, etc. El enfoque territorial toma una nueva visión “global” de la zona de intervención, facilitando una base para la definición de un plan de acción local adaptado a las necesidades específicas del territorio. Una vez que “el territorio objetivo” ha sido definido, se establece el perfil del mismo, estimando su “capital” y llevando a cabo un análisis. Seguidamente se define una estrategia adecuada de desarrollo.